

UGRADERT



MONUSCO: The Force Intervention Brigade

- *En fredsbevarende operasjon med mandat og operasjoner utenfor FNs doktrine?*

Thomas Sundt Kvernes

Bachelor i militære studier, ledelse og landmakt

Emne fordypning

Krigsskolen

2018

Blank med hensikt

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INTRODUKSJON	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemformulering	3
1.3	Avgrensninger	3
1.4	Presiseringer.....	4
2	METODE	5
2.1	Metodevalg og metodekritikk	5
2.2	Kildevalg og kildekritikk	7
3	FNS FREDSEBEVARENDE OPERASJONER.....	10
3.1	Samtykke	12
3.2	Upartiskhet.....	14
3.3	Ikke-bruk av makt foruten selvforsvar og forsvar av mandatet	15
4	DRØFTING.....	17
4.1	MONUSCO	17
4.2	Samtykke	19
4.3	Upartiskhet.....	23
4.4	Ikke-bruk av makt foruten i selvforsvar eller forsvar av mandatet	28
5	KONKLUSJON	32
6	VEDLEGG: SAMSVARSTABELLER	34
7	LITTERATURLISTE:	35

1 INTRODUKSJON

1.1 Bakgrunn

Siden FN i 1956 opprettet sin første fredsbevarende operasjon med bevæpnet militært personell, har konseptet gjennom gått en enorm utvikling. *United Nations Emergency Force* (UNEF) oppsto som en reaksjon på den britiske, franske og israelske invasjonen av Egypt. Styrken skulle legge til rette for en våpenhvileavtale gjennom en interposisjonell gruppering mellom partene, og suksessivt overvåke tilbaketrekningen fra egyptisk territorium. En forutsetning for deployeringen var egyptisk *samtykke*: UNEF skulle på ingen måte være en internasjonal okkupasjonsstyrke. Videre skulle styrken forholde seg *upartisk* til de involverte partene og ikke hindre en politisk løsning gjennom å endre den militære maktbalansen i konflikten. Derav fulgte retningslinjene om *maktbruk kun i selvforsvar* (United Nations, 1996). Disse tre prinsippene har siden dannet fundamentet for FNs fredsbevarende operasjoner.

Seks tiår etter opprettelsen av UNEF, besluttet FN å fornye mandatet til sin pågående operasjon i Den demokratiske republikken Kongo, og omdøpte styrken til *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) (United Nations, 2018a). I 2013 vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 2098 som tilførte styrken en *Force Intervention Brigade* (FIB) med betydelig kampkraft. Denne mandatutvidelsen tildelte den nyopprettede brigaden oppgaven med å *nøytralisere* spesifikt uttrykte væpnede grupperinger gjennom offensive operasjoner (United Nations Security Council, 2013a). I november samme år ble én av de nevnte væpnede grupperingene, *the March 23 Movement* (M23), erklært beseiret. Dette kom som et resultat av en serie offensive fellesoperasjoner gjennomført av FNs intervensjonsbrigade og DR Kongos nasjonale styrker. Artilleri, angrepshelikoptre, spesialstyrker og regulært infanteri tvang grupperingen til en ukontrollert retrett inn i henholdsvis Uganda og Rwanda. Kort tid etter erklærte kongolesiske myndigheter opprørsgruppen for bekjempet (Kjeksrud & Vermeij, 2017, s. 231).

Forskjellene mellom UNEF og MONUSCO fremstår som enorme. Førstnevnte ble innsatt i en mellomstatlig konflikt hvor den passivt og indirekte skulle legge til rette for en politisk løsning. Sistnevnte opererer i en intern statlig konflikt med et uoversiktlig aktørbilde, preget av

asymmetrisk krigføring hvor væpnede grupperinger i utstrakt grad anvender vold mot sivilbefolkningen, regjeringsstyrker og FN-personell som en del av sin strategi (Våge, 2014). Misjonen har derfor blitt autorisert og utrustet til å nedkjempe aktører av slik karakter for å beskytte sivile og forsvare fredsprosessen. Til tross for ulikhetene, skal MONUSCO operere etter en doktrine som uløselig knytter fredsbevarende operasjoner til de samme prinsippene som ble født ved opprettelsen av UNEF, nemlig samtykke, upartiskhet og minimal bruk av makt, med enkelte modifikasjoner (United Nations, 2008, s. 32).

FNs interne reformprosesser har bidratt til en betydelig evolusjon av fredsbevaring som konsept, med sentrale verker som Brahimi-rapporten, Capstone-doktrinen og nå HIPPO-rapporten. De to første dokumentene bekreftet prinsippenes gyldighet, men fastslo samtidig at samtykke ikke kunne være absolutt og åpnet dermed for økt maktbruk på taktisk nivå (Kjeksrud, 2010, s.160). HIPPO-rapporten anerkjente på samme måte prinsippenes nødvendighet, og fremhevet samtidig medlemslands skepsis til å bevege seg bort fra disse. Likevel understreket dokumentet at erfaringene fra de to siste tiårene nødvendiggjør en mer «fleksibel og progressiv» tolkning av disse (United Nations, 2015, s. 32).

Til tross for at FN i økende grad samarbeider med myndigheter og autoriserer maktbruk mot ikke-statlige aktører, har organisasjonen holdt fast ved Capstone-doktrinen som øverste teoretiske rammeverk og ved gjentatte anledninger fremhevet de tre prinsippenes fortsatte styringsrett over operasjonell aktivitet (United Nations: General Assembly , 2017; United Nations Security Council , 2013b). Likevel hevder flere forskere at konseptet fredsbevaring med forankring i de tre bærende prinsippene nå strekkes til sitt ytterpunkt, og at intervensjonsbrigaden i praksis omformet MONUSCO til en fredsopprettingsoperasjon (Müller, 2015, s.361; Aoi, Coning, & Karlsrud, 2017, s.8). Parallelt fortsetter debatten om prinsippenes validitet mellom FNs medlemsland, Sikkerhetsrådet og FN-sekretariatet. I disse kretsene eksisterer det store spenninger forankret i historiske skillelinjer og nasjonale interesser, men også en uttalt enighet om behovet for å tilpasse de fredsbevarende operasjonene til et konfliktbilde som avviker dramatisk fra det konseptet ble designet for å håndtere.

1.2 Problemformulering

Gjennom en casestudie av intervensjonsbrigaden med datainnhenting ved bruk av dokumentstudier, vil derfor denne studien undersøke hvordan MONUSCO etter sin mandatutvidelse i 2013 og påfølgende integrering av FIB forholder seg til de etablerte prinsippene for fredsbevaring. I så måte forsøker jeg å bidra til debatten ved å belyse hvorvidt FNs største fredsoperasjon sammenfaller med og etterlever organisasjonens egen doktrine. Dette ansees som svært relevant fordi MONUSCOs mandat og operasjonskonsept på grunn av sin innovative karakter vil kunne danne presedens for fremtidig tolkning og beskrivelse av fredsoperasjoners relasjon til de etablerte prinsippene. For å kunne belyse forhold mellom praksis og doktrine, anvendes følgende problemformulering:

Hvordan samsvarer MONUSCOs Force Intervention Brigades mandat og operasjoner med prinsippene for fredsbevarende operasjoner?

1.3 Avgrensninger

Studien avgrenses til å behandle tidsrommet mellom 2012 og 2017. Dette gjøres for å kunne belyse sentrale forhold ved FIBs innlemmelse i MONUSCOs mandat og styrkestruktur. 2012 danner et naturlig utgangspunkt for analysen på grunn av M23s beleiring av Goma, fredsforhandlingene i *Peace, Security and Cooperation Framework* og den påfølgende etableringen av FIB. Videre ansees tiden frem til 2017 som avgjørende for å kunne belyse mandatimplementering og operasjonell aktivitet rettet mot målet om å gjennomføre demokratiske valg i kjølvannet av 31. desember-avtalen.

Studien avgrenses ytterligere ved å fokusere på det strategiske og operasjonelle nivået i henhold til FNs ontologiske inndeling. I analysen av en multidimensjonal fredsoperasjon bestående av både militære styrker, politi og sivile komponenter, avgrenses analysen av det operasjonelle nivået til militær aktivitet. Samtidig må det presiseres at spesielle hendelser på lavere nivå vil kunne ha strategisk betydning, noe som gjør disse relevante for studien. På grunn av FIBs posisjonering i de østlige delene av DR Kongo, rettes også vurdert datamaterialet av det operasjonelle nivået mot denne delen av landet. FIBs mange fellesoperasjoner med andre FN-styrker, regionale aktører og nasjonale sikkerhetsstyrker, gjør også disse relevante for studien.

1.4 Presiseringer

Det finnes en rekke betegnelser og klassifiseringer av fredsbevarende operasjoner i akademiske miljø, internt i FN og blant nasjoners egne militære doktriner. I denne studien nyttes begrepene slik Capstone-doktrinen omtaler disse:

Tradisjonelle fredsbevarende operasjoner:

En fredsbevarende operasjon som overvåker, monitorerer og rapporter aktivitet i kjølvannet av en signert fredsavtale eller etablert våpenhvile. Styrkene sammensettes primært av militært personell og innsettes hovedsakelig i mellomstatlige konflikter, samtidig som de forholder seg til en streng fortolkning av de tre prinsippene. (United Nations, 2008, s. 21)

Multidimensjonale fredsbevarende operasjoner:

En fredsbevarende operasjon sammensatt av militære styrker, politi og sivile komponenter. Operasjonen løser en lang rekke komplekse oppgaver og innsettes ofte i interne statlige konflikter preget av skjøre eller manglende fredsavtaler (United Nations, 2008, s. 22).

Fredsoperasjoner:

En samlebetegnelse for militær og politisk virksomhet som innebærer konfliktforebygging, fredsdannelse, fredsbevaring, fredsoppretting og fredsbygging (United Nations, 2008, s.19)

Stabilisering:

Til tross for flere pågående stabiliseringsoperasjoner, foreligger det ingen FN-definisjon av uttrykket. Med utgangspunkt i britisk doktrine, viser de Coning et al (2017, s. 5) til at begrepet knyttes til situasjoner preget av fravær av politiske løsninger eller avtaler. Dette fører igjen til et mangelfullt samtykkegrunnlag for opprettelsen og deployeringen av en fredsbevarende operasjon. Sentrale stabiliseringsoppgaver innebærer å forebygge eller forhindre vold, beskytte befolkningen og kritisk infrastruktur og fremme politiske prosesser og myndighetsinstitusjoner som muliggjør ikke-voldelige maktoverganger og fredelig konfliktløsning. Oppgavene skal understøtte stater på vei inn i, under eller etter konflikt.

2 METODE

I dette kapitlet redegjør jeg for hvordan studiens problemstilling besvares. I første delkapittel presenterer jeg hvordan samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode gjennom et casestudiedesign med mønstermatching benyttes for å sammenlikne teori mot data innhentet ved bruk av dokumentstudier. I andre delkapittel utdyper jeg hvordan studiens kilde- og datautvalg innsamles og bearbeides for å besvare problemstillingen. Begge kapitler belyser gjennomførte kritiske vurderinger for å sikre studiens reliabilitet og datautvalgets validitet, samtidig som de peker på svakheter ved oppgavens metode- og kildevalg.

2.1 Metodevalg og metodekritikk

For å besvare studiens problemstilling sammenliknes FNs doktrine for fredsbevarende operasjoner med MONUSCOs praksis gjennom et casestudiedesign hvor data innhentes gjennom dokumentstudier. I studiens første del redegjør jeg for utviklingen av fredsbevarende operasjoner og hvordan denne konseptuelt sett utfordrer praktiseringen av prinsippene. Deretter redegjør jeg for FNs teoretiske uttrykk av samtykke, upartiskhet og maktbruk slik de fremstilles i Capstone-doktrinen. Her sammenstilles utvalgte, målbare kriterier for hvert prinsipp. I oppgavens hoveddel analyserer jeg om intervensjonsbrigadens mandat og operasjoner samsvarer med eller avviker fra FNs doktrine med utgangspunkt i de fremstilte kriteriene.

Studios problemstilling søker å vurdere en kompleks sosial virkelighet og et spesifikt fenomen opp mot foreliggende teori. Det anvendes derfor en samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode for å kunne innhente data som belyser spesielle mønster og intervensjonsbrigaden som fenomen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 96). Kvalitative data uttrykkes hovedsakelig gjennom tekst og egner seg spesielt godt for å tolke og analysere en kompleks sosial virkelighet i dybden. Samtidig anvendes også kvantitativ data i spesielle tilfeller for å belyse mulige årsakssammenhenger mellom intervensjonsbrigaden og tilstedeværelsen av indikatorer som kan antyde samsvar med eller avvik fra Capstone-doktrinen (Grønmo, 2002, s.74; Johannessen et al, 2015).

For å kunne tolke og analysere kvalitative data som bidrar til å besvare studiens problemstilling, benyttes casestudie som forskningsdesign. Her rettes oppmerksomheten mot en konkret case hvor forskeren avgrenser fokuset til et spesielt tilfelle og innhenter omfattende datamengder fra noen få enheter eller hendelser gjennom tids- og stedsavhengige kilder (Johannessen et al, 2015, s.80). Jeg anvender her Robert K. Yins (2014, s.38) teknikk med en enkeltcasesdesign med tre

analyseenheter. For å kunne belyse forhold mellom MONUSCOs praksis og FNs doktrine, studeres derfor intervensjonsbrigaden som enkeltcase med de tre prinsippene samtykke, upartiskhet og maktbruk som analyseenheter. Dokumentstudier anvendes som datainnsamlingsprosess.

For å kunne sammenlikne intervensjonsbrigadens praksis med de tre prinsippene slik de fremstilles i Capstone-doktrinen, anvendes en mønstersammenlikningsteknikk. Dette innebærer å sammenlikne to mønster for å avgjøre i hvilken grad de sammenfaller med eller avviker fra hverandre (Yin, 2003, s. 116). Denne tilnærmingen regnes som en kjernefaktor i deduktive casestudier, hvor forventede, teoretiske antakelser testes mot observerte virkelighetsmønstre (Hank & Dul, 2009). Blant FNs medlemsland og i akademiske kretser tolkes prinsippene i flere tilfeller ulikt. Studien anvender derfor FNs teoretiske uttrykk av disse som et tiltak for å øke validiteten til bearbeidet data. Samtidig utledes konkrete, målbare kriterier for hver analyseenhet. Dette vil føre til at innsamlingen, bearbeidelsen og anvendelsen av data følger holdepunkter som knyttes direkte til det teoretiske rammeverket, noe som antas å forsterke validiteten til studiens analyse (Johannessen et al, 2015s, s.66). Samtidig legger dette til rette for etterprøvbarehet ved tydelig å uttrykke hvilke kriterier som ligger til grunn for analysen. Dette antas styrke studiens reliabilitet.

Det teoretiske uttrykket av hvert prinsipp sammenstilles i en tabell, hvor de utledede kriteriene fra Capstone-doktrinen danner grunnlaget. Dette gjøres for sikre relevant innhenting og bearbeidelse av data, samtidig som sammenlikningen struktureres. I analysedelen anvendes tabellen for å måle i hvilken grad intervensjonsbrigadens mandat og operasjoner sammenfaller med doktrine. Grad av samsvar indikeres gjennom kategoriene: 1) *samsvarende med doktrine*, 2) *delvis samsvarende med doktrine* eller 3) *avvikende fra doktrine*. FIBs praksis måles videre mot de to enhetene vertsnaasjon og hovedparter.

PRINSIPP X:					
CAPSTONES KRITERIER:		KRITERIUM 1	KRITERIUM 2	KRITERIUM 3	KRITERIUM 4
ENHET:	VERTSNASJON				
	HOVEDPARTER				

Tabell 1: Samsvarstabell for mål av Capstone-kriterier

KATEGORISERING		
SAMSVARENDE MED DOKTRINE	DELVIS SAMSVARENDE MED DOKTRINE	AVVIKENDE FRA DOKTRINE

Tabell 2: Kategoriseringsmodell for Capstone-kriterier

En sentral utfordring forbundet med mønstersammenlikning i casestudier knyttes til risikoen for å overse eller ignorere forhold som ikke ansees å sammenfalle med eller være relevante for de utvalgte analyseenheterne (Johannessen et al, 2015). Dette kan svekke studiens validitet gjennom datainnhenting som danner et manglende grunnlag for en helhetlig analyse av casen. Jeg søker derfor aktivt å innhente data som både bekfter og avkrefter det fremlagte teoretiske mønsteret for hvert prinsipp.

En annen utfordring ved en enkeltcasestudie knyttes til generalsierbarheten til studiens funn. Ved å studere ett fenomen eller tilfelle, vil studiens eksterne validitet kunne svekkes fordi konklusjonene i mindre grad vil kunne generaliseres og gjøres overførbare (Yin, 2003, s. 36). Enkeltcasestudiestudien av intervensjonsbrigaden regnes likevel som potensielt overførbart i diskusjonen om prinsippenes etterlevelse i fredsbevarende operasjoner av to årsaker. For det første representerer brigaden en spesiell nyskapning i FNs organisering av fredsbevarende operasjoner. For det andre henvises det i utstrakt grad til styrken som en potensiell løsning for å kunne håndtere asymmetriske trusler og manglende samtykke på taktisk nivå i andre operasjonsområder (Tull, 2017, s. 168). Sett opp i mot den store oppslutningen blant FNs medlemsland om at prinsippene fortsatt skal ligge til grunn for alle fredsbevarende operasjoner, må vi kunne anta at funnene vil kunne ha generaliserbar verdi utover den spesielle casen (United Nations: General Assembly , 2017, s. 10).

2.2 Kildevalg og kildekritikk

Oppgaven baserer seg på datainnhenting gjennom dokumentstudier. Denne innsamlingsprosessen kjennetegnes av at forskeren anvender et overlevert kildemateriale som han eller hun ikke har innhentet selv (Johannessen, et al, 2015, s.99). For å styrke studiens reliabilitet og datagrunnlagets validitet, har jeg systematisk gjennomført vurderinger knyttet til dokumentenes autentisitet, troverdighet, representativitet for fenomenet og vektlagt behov for tolkning. Dette regnes som hovedelementene i allmenn kildekritisk tilnærming (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 101)

Med bakgrunn i denne tilnærmingen innsamles data fra samtlige av generalsekretærens kvartalsvise rapporter om MONUSCO og de to strategiske gjennomgangene av operasjonen.

Disse tilbyr nøyaktig og oppdatert informasjon om sikkerhetsutviklingen i DR Kongo, intervensjonsbrigadens operasjonelle aktiviteter og sentrale utfordringer knyttet til mandatimplementering. Omfanget og den stabile rapporteringshyppigheten gjør det derfor mulig å identifisere vedvarende trender som kan bidra til å sammenlikne operasjonens praksis mot de utvalgte kriteriene fra Capstone-doktrinen. For å kunne integrere forhold på det strategiske nivået, anvendes også Sikkerhetsrådsresolusjoner og andre publikasjoner fra FNs hovedkvarter. Dette innebærer blant annet interne gjennomganger og evalueringer gjennomført av Sekretariatet publisert i generalforsamlingen og andre fora. I alle disse dokumentene søkes det aktivt etter data som bidrar til å belyse forhold relevante for mønstersammenlikningen.

En spesiell utfordring knyttet til data innhentet fra FN som kan bidra til å svekke både studiens reliabilitet og kildegrunnlagets validitet, ligger i organisasjonens oppbygning. Med flere konsensusbaserte forum og behov for å bevare medlemslands integritet, vil tekst ofte forfattes i en tilslørt diplomatisk tone og bære preg av kompromiss for å oppnå enighet. Selv om de kvartalsvise rapportene navngir eksterne aktører som forhindrer mandatimplementering og begår menneskerettighetsbrudd, skjermes i stor grad troppebidragsytende land og operasjonen som helhet for omfattende kritikk. Samtidig ble den omfattende strategiske gjennomgangen av MONUSCO i 2017 gjennomført av et uavhengig panel og den antas derfor å være mindre preget av politiske avveininger og bestå av et forsterket fokus på presis rapportering av observerte forhold (United Nations Security Council, 2017, s. 1) Likevel vil en datainnhentingsprosess med tydelig overvekt av FN-dokumenter kunne føre til skjevheter i studiens analyse fordi disse utelater faktiske forhold, inneholder politiske avveininger og tidvis gir rom for tolkning. Det fokuseres derfor spesielt på å innhente data utenfor organisasjonens publikasjoner for å kunne styrke analysens reliabilitet og datagrunnlagets validitet.

I datainnsamlingsprosessen har det derfor blitt vektlagt å finne primær- og sekundærkilder utenfor FN, med spesielt fokus på fagfellevurderte publikasjoner og statistikk hentet fra anerkjente forskningsinstitutt. Dette gjøres for å øke studiens reliabilitet gjennom intersubjektivitet i datamaterialet. I tilfeller hvor konkrete hendelser blir sentrale for mønstersammenlikningen, forsøkes det å validere datagrunnlaget gjennom flere uavhengige kilder. Her benyttes både troverdige nyhetskanaler og fagfellevurderte kilder opp mot FNs egne publikasjoner. Det må likevel legges til at mange sentrale forskere og rapporteringskanaler henviser til hverandre og samtidig selv benytter FN-publikasjoner, noe som kan svekke uavhengigheten til studiens datamateriale.

Johannessen et al (2015, s.34) fremhever at forskere fungerer som utvelgende redaktører for egne studier, og at datagrunnlaget som innhentes vil være preget av deres forhåndsoppfatninger. Dette vil naturligvis også prege min innsamling og bearbeidelse av data. Med begrenset kjennskap til konflikten i DR Kongo og et vestlig militærteoretisk utgangspunkt, vil dette være et potensielt bias jeg må være bevisst. Samtidig må det legges til at mye akademia og interne prosesser i FN kjennetegnes av sterk kritikk mot operasjonens praksis, noe som ytterligere kan vanskeliggjøre en objektiv tilnærming til kildematerialet. Dette stiller igjen krav til aktivt å søke etter data som både bekrefter og avkrefter studiens fremlagte teoretiske mønster.

3 FNS FREDSBEVARENDE OPERASJONER

Dette kapitlet vil i et todelt format skape forutsetning for å besvare studiens problemstilling. For å kunne forstå doktrinen utvikling og spenningsforhold knyttet til etterlevelsen av denne, redegjør jeg innledningsvis for sentrale karakteristikk ved fredsbevarende operasjoner og hvordan disse har utviklet seg gjennom tradisjonelle, multidimensjonale og stabiliserende misjoner. Deretter redegjør jeg for de tre bærende prinsippene samtykke, upartiskhet og ikke-bruk av makt slik de fremstilles i Capstone-doktrinen. I tillegg nyttes Brahimi-rapporten for å øke den konseptuelle forståelsen, nettopp fordi doktrinen innhold i stor grad bygger på funnene som fremkom av denne (United Nations, 2008, s.10). Etter presentasjonen av hvert prinsipp integreres målbare kriterier i den fremlagte samsvarstabellen.

FN var lenge motvillig til å definere fredsbevaring som konsept. Dette skyldtes at organisasjonen ønsket å bevare operasjonene som et tilpasningsdyktig og fleksibelt verktøy anvendbart til et bredt spekter av oppgaver og situasjoner (Findlay, 2002, s. 4). Likevel fremtvang en stadig mer kompleks operativ virkelighet behovet for å identifisere noen grunnleggende holdepunkter og avgrensninger for operasjonsformen. FN definerer derfor i dag fredsbevaring som “a technique designed for preserve peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers” (United Nations, 2008, s. 18). Denne definisjonen vektlegger tydelig en tilstand av fred, uansett hvor begrenset, samtidig den fremhever behovet for en tilstedeværelse av våpenhvile eller stans i kamphandlingene.

Definisjonen sammenfaller godt med FNs tradisjonelle fredsbevarende operasjoner, hvor hovedpartene som regel består av stater med en hierarkisk organisering av egne militære styrker og med et klart ønske om å finne en politisk løsning på situasjonen. Dette muliggjør formelt uttrykt samtykke, en upartisk behandling av partene og minimalt behov for militær maktbruk. I disse tilfellene inntar heller ikke operasjonen normalt en aktiv rolle i konfliktløsningen, noe som overlates til bilaterale aktører, regionale organisasjoner eller spesialutsendinger fra FN (Bellamy & Williams, 2010, s. 174). Som en logisk konsekvens består også organisasjonens fotavtrykk primært av militært personell med begrensede oppgaver (United Nations, 2008, s. 21).

Etter den kalde krigen gjennomgikk FNs operasjoner et gradvis strategisk skifte fra passiv våpenhvileovervåkning til multidimensjonal fredsbevaring. Gjennom komplekse mandat og en integrert struktur med militære styrker, politi og sivile komponenter siktet disse operasjonene på å transformere samfunn fra krig til fred gjennom implementering av omfattende fredsavtaler (de Coning et al, 2017, s. 8). Samtidig innebar dette at verktøyet utformet for å bevare fred hvor kamphandlinger har blitt stanset og freds- og våpenhvileavtaler signert, i økende grad ble anvendt i interne statlige konflikter preget av vedvarende sammenstøt mellom en rekke aktører (Findlay, 2002, s. 124).

Her har konseptet opplevd store tilbakeslag, innledningsvis representert ved massakren i Rwanda, folkemordet i Bosnia og voldsspiralen i Somalia (Berdal & Ucko, 2015, s. 7; Holt, Taylor, & Kelly, 2009, s.2). Disse hendelsene har igjen fremkalt et økende fokus på å beskytte sivile, spesielt uttrykt gjennom Brahimi-rapporten og responsibility to protect-rammeverket (Berdal & Ucko, 2015, s. 7; United Nations, 2015, pkt 22). Førstnevnte åpnet for maktbruk på taktisk nivå i anerkjennelsen av at universelt samtykke vanskelig vil kunne opprettholdes i interne statlige konflikter (United Nations, 2000). Sistnevnte fremhevet staters særegne plikt til å beskytte egen befolkning, og konstanterte samtidig at dette ansvaret tilfaller FN dersom myndighetene viser manglende evne eller vilje til å ivareta innbyggernes grunnleggende menneskerettigheter (United Nations, 2018b; Bellamy & Williams, 2010, s.39). I nyere tid har massedrap og voldshandlinger mot sivilbefolkningen fra både myndigheter og opprørsgrupper i DR Kongo, Sør-Sudan, den Sentralafrikanske republikk og Mali bevist en grunnleggende motsetning mellom evnen til å balansere etterlevelsen av de tre prinsippene og behovet for å beskytte sivile og legge til rette for varige fredsavtaler (de Coning et al, 2017)

De fredsbevarende operasjonene i DR Kongo, Den sentralafrikanske republikk og Mali representerer samtidig en ny trend i FNs aktiviteter som har bidratt til å øke spenningene mellom doktrine og praksis (Karlsrud, 2018, s. 20). Disse stabiliseringsoperasjonene forankres i en strategi som sikter på å forsterke statens autoritet, både gjennom prosesser knyttet til sentralregjeringen og lokale myndigheter i landets regioner (Tull, 2017) I et miljø hvor kamphandlinger fortsatt foregår, gis FNs fredsbevarende styrker mandat til å stabilisere situasjonen gjennom å beskytte statlige institusjoner og landets befolkning (Peter, 2015, s. 352). Dette innebærer en forsterket tilknytning til vertsnasjonens myndigheter og lokale sikkerhetsstyrker, parallelt med en økende vilje til å akseptere manglende samtykke fra andre aktører (de Coning, 2015, s. 17; Aoi, Coning, & Karlsrud, 2017, s. 17). Som en logisk konsekvens av konfliktenes vedvarende spenninger og FNs støtte til myndighetene, fremkalles

nødvendigheten av robuste mandat som tillater maktbruk mot aktører som truer partene FN har blitt satt til å beskytte (de Coning, 2015, ; Aoi, Coning, & Karlsrud, 2017). Disse konflikttrendene og FNs aktive rolle skaper et spenningsforhold mellom organisasjonens doktrine og praksis. Mens det teoretiske rammeverket fokuserer på en defensiv tilnærming og upartisk håndtering, inntar operasjonene i økende grad offensive roller og inngår i aktiviteter som knytter FN til myndighetenes side (Peter, 2015, s. 366). Likevel skal alle fredsbevarende operasjoner teoretisk sett søke partenes samtykke, forholde seg upartisk til disse og kun bruke makt i selvforsvar eller forsvar mandatet (United Nations, 2008).

De tre prinsippene fungerer som gjensidig forsterkende faktorer og danner forutsetning for at en fredsbevarende operasjon skal kunne implementere et mandat med målsetting om å skape en varig fred (United Nations, 2008, s.33). Bortfall eller reduksjon av én av faktorene, vil få konsekvenser for de øvrige og dermed hemme en operasjons effektivitet. Manglende samtykke vil hindre FN i å kunne gjennomføre aktiviteter fordi organisasjonens tilstedeværelse ikke aksepteres av én eller flere parter. Dette vil igjen utfordre evnen til upartisk håndtering av partene, som kan fremkalle behov for maktbruk. Igjen vil partisk opptreden kunne medføre at FN oppfattes som en part i konflikten og føre til bortfall av samtykke.

Med den etablerte forståelsen for fredsbevarende operasjoner og deres relasjon til de tre prinsippene, redegjør neste del for Capstone-doktrinens uttrykk av samtykke, upartiskhet og minimal bruk av makt. Brahimi-rapporten anvendes også for å øke den konseptuelle forståelsen.

3.1 Samtykke

Samtykkebegrepet knyttes primært til to forhold. Det første innebærer at vertsnasjonen hvis territorium fredsoperasjonen skal foregå innenfor, gir sitt samtykke til opprettelsen av denne. Uten denne samtykkeformen vil operasjonen klassifiseres som en intervensjon. Det andre forholdet som må oppfylles, er at konfliktens hovedparter uttrykker samtykke til operasjonens opprettelse og tilstedeværelse i konfliktområdet. I praksis innebærer dette at de involverte partene forplikter seg en politisk prosess hvor fredsoperasjonen gis mandat til å støtte denne. Teoretisk sett vil dette hindre FN fra å bli en part i konflikten nettopp fordi aktørene aksepterer tilstedeværelsen. Samtidig vil denne anerkjennelsen av FNs rolle forenkle mandatimplementering gjennom partenes villighet til samarbeid. Dette henger igjen tett sammen med aktørenes ønske om å finne politiske løsninger på konflikten, noe som vil være

helt sentralt for å skape varig fred. Ved å uttrykke samtykke til en fredsprosess indikerer partene derfor en nødvendig vilje som genererer handlingsrom for operasjonen (United Nations, 2008, s. 32).

Likevel fremhever Brahimi-rapporten og Capstone-doktrinen at disse teoretiske idealene vanskelig kan opprettholdes i sin reneste form i interne statlige konflikter, hvor det ofte eksisterer en rekke aktører med ulike målsettinger og vilje til forpliktelse til en politisk prosess. Disse konfliktene kjennetegnes av organisasjoner og aktører med mer porøse kommandostrukturer enn tradisjonelle hærstyrker under statlig ledelse. Selv om det eksisterer samtykke på strategisk nivå, kan derfor realitetene på lokalt nivå avvike i stor grad fra overordnede forhold (United Nations, 2000; United Nations, 2008).

Både Brahimi-rapporten og Capstone-doktrinen understreker at universelt samtykke vanskelig kan oppfylles i alle konflikter. Enkelte parter vil kunne manipulere uttrykt samtykke for egen vinning eller tilbaketrekke dette dersom den politiske prosessen ikke tjener deres målsettinger. Dette kan materialisere seg gjennom begrenset samarbeidsvilje med FN og videre innskrenke operasjonens bevegelsesfrihet med lammende effekter for mandatimplementeringen. Capstone-doktrinen fremhever derfor at en fredsbevarende operasjon må ha "the political and analytical skills, the operational resources, and the will to manage situations where there is an absence or breakdown of local consent". Dette innebærer med andre ord at fredsoperasjoner gis myndighet til å operere i et konfliktområde selv om enkeltaktører skulle tilbaketrekke eller begrense uttrykt samtykke. En logisk konsekvens av dette forholdet blir dermed behov for å kunne bruke makt mot aktører som motsetter seg fredsprosessen. Capstone-doktrinen fremhever likevel at dette kun skal forekomme som et siste alternativ ved bortfall av andre muligheter (United Nations, 2000, s.9; United Nations, 2008, s.32).

Oppsummert krever Capstones fremstilling av prinsippet et samtykke fra vertsnasjon og hovedparter. Dette må videre etterleves gjennom å akseptere FNs tilstedeværelse ved å tillate mandatimplementering og ikke hindre operasjonens bevegelsesfrihet. Disse forholdene sammenfattes på følgende måte:

SAMTYKKE: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		UTTRYKT SAMTYKKE	TILLATER MANDATIMPLEMENTERING	TILLATER BEVEGELSESFRIHET	TILLATER TILSTEDEVÆRELSE
ENHET:	VERTSNASJON				
	HOVEDPARTER				

Tabell 3: Capstone-kriterier for samtykkeprinsippet

3.2 Upartiskhet

Helt sentralt i konseptet om å bevare en operasjons samtykke og samarbeidsevne, ligger ideen om upartisk behandling av hovedpartene i konflikten. Normativt sett kan dette beskrives som en rettferdig behandling av den enkelte part, uten favorisering eller forhåndsdomming. Likevel skal ikke dette tolkes som nøytralitet eller gi hjemmelsgrunnlag til inaktivitet, men forstås som upartisk håndtering av partene i relasjon til implementeringen av mandatet (United Nations, 2008, s. 33)

Dette tankegodset har sitt opphav i Brahimi-rapportens klare uttalelse om at det i enkelte tilfeller vil kunne trekkes et klart skille mellom overgriper og offer. I møte med disse situasjonene fremhever dokumentet at fredsbevarere ikke bare operasjonelt vil være legitimert bruk av makt, de kan også regnes som moralsk forpliktet til handling. Upartiskhet skal derfor knyttes til overholdelse av prinsippene i FN-pakten og til de konkrete oppgavene uttrykt i mandatet, som igjen forankres i nettopp paktens prinsipper – ikke til en hver tid lik eller nøytral behandling av partene (United Nations, 2000, s. 9). Dette betyr med andre ord at mandatet utformet av Sikkerhetsrådet må samsvare med de tre prinsippene og igjen være mulig å implementere med en operasjonell og taktisk praksis som ikke avviker fra disse.

Capstone-doktrinen fremhever også at en fredsbevarende operasjon ikke kan ignorere handlinger som undergraver fredsprosessen eller strider mot internasjonale normer og prinsipper som denne forankres i. Likevel kreves grundig informasjonsinnhenting som sikrer et korrekt beslutningsgrunnlag i forkant av inngriper og en åpen og troverdig kommunikasjon med partene som forklarer og utdyper FNs handlingsrasjonale. Dette vil være helt nødvendig for å bevare legitimitet og kredibilitet, men også partenes samtykke. Implisitt ligger faktum at FNs tilstedeværelse ikke skal endre maktforholdet mellom partene dersom disse tillater

mandatimplementering, ikke forhindrer fredsprosessen og forholder seg til de internasjonale normene og prinsippene operasjonen forankres i (United Nations, 2008, s.33).

For å møte Capstones uttrykk av prinsippet om upartiskhet må en fredsbevarende operasjon derfor ikke favorisere eller forhåndsdomme noen av konfliktens parter. Disse skal behandles på grunnlag av deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen eller overholdelse av en signert fredsavtale. Gitt disse forutsetningene, skal heller ikke FNs tilstedeværelse bidra til å endre den lokale maktbalansen. Disse forholdene sammenfattes på følgende måte:

UPARTISKHET: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		BEHANDLET ETTER VILJE TIL Å ETTERKOMME MANDATIMPLEMENTERING	IKKE FAVORISERT	IKKE FORHÅNDSDØMT	IKKE ENDRET MAKTBALANSE
ENHET:	VERTSNASJON				
	HOVEDPARTER				

Tabell 4: Capstone-kriterier for upartiskhetsprinsippet

3.3 Ikke-bruk av makt foruten selvforsvar og forsvar av mandatet

Siden UNEF ble opprettet med tilhørende begrensning på maktbruk kun i selvforsvar, har FN i økende grad liberalisert og utvidet konseptet. Capstone konkluderer med at retten til bruk av makt også skal omfavne forsvar av mandatet, herunder forsøk på å hindre operasjonen i å gjennomføre oppgaver tildelt av Sikkerhetsrådet med forankring i FN-pakten. I så måte trekkes det frem at maktbruk, med autorisasjon fra nettopp Sikkerhetsrådet, kan anvendes på taktisk nivå i selvforsvar og forsvar av mandatet (United Nations, 2008, s.34)

Multidimensjonale fredsoperasjoner kjennetegnes ofte av en betydelig tilstedeværelse av væpnede grupperinger, kriminelle gjenger og andre aktører som aktivt ønsker å forstyrre fredsprosessen eller anvender voldstrategier mot sivilbefolkningen for egen vinning. I disse tilfellene gis operasjonene robuste mandat for å avskrekke forsøk på å forringe fredsprosessen, beskytte sivile under nærstående fare for fysiske angrep og for å assistere nasjonale myndigheter i å opprettholde lov og orden. For å oppnå disse effektene autoriserer Sikkerhetsrådet styrken med mandat som åpner for “the use of all necessary means” (United Nations, 2008, s. 34).

Samtidig fremhever Capstone ettertrykkelig at robust fredsbevaring må holdes adskilt fra fredsoppretting. Førstnevnte bruker makt på taktisk nivå med samtykke fra vertsnasjonen og/eller hovedpartene i konflikten. Sistnevnte anvender tvangsmakt på strategisk eller internasjonalt nivå uten av samtykke. Til tross for at Capstone åpner for “proaktiv bruk av makt”, understreker den samtidig at militære tvangsmidler kun må tas i bruk som siste løsning på et problem, og i disse tilfellene anvendes i begrenset omfang og varighet. Presisjon, proporsjonalitet og passende operasjonsmetoder knyttet til prinsippet om minimal maktbruk for å oppnå ønsket effekt må ligge til grunn for anvendelsen av tvangsmakt. Målet med bruk av makt knyttes derfor uløselig til å påvirke og avskrekke aktører som aktivt motarbeider fredsprosessen eller utsetter sivile for lidelse, ikke militær nedkjempelse (United Nations, 2008, s. 35).

For å møte Capstones uttrykk av prinsippet om maktbruk kan derfor en fredsbevarende operasjon kun anvende tvangsmakt til defensive formål. Dette innebærer selvforsvar eller forsvar av mandatet. Videre skal dette kun gjennomføres på taktisk nivå uten å søke militær nedkjempelse av en aktør. Samtidig må maktbruken begrenses i omfang og varighet til et proporsjonalt nivå for å nå de defensive målsettingene. Disse forholdene kan sammenfattes i følgende mønster:

BRUK AV MAKT: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		I SELVFORSVAR ELLER FORSVAR AV MANDATET	PÅ TAKTISK NIVÅ	IKKE SØKT MILITÆR NEDKJEMPELSE	BEGRENSET OMFANG OG VARIGHET
ENHET:	VERTSNASJON				
	HOVEDPARTER				

Tabell 5: Capstone-kriterier for prinsippet om bruk av makt kun i selvforsvar eller forsvar av mandatet

4 DRØFTING

I dette kapitlet drøfter jeg intervensjonsbrigadens etterlevelse av de tre bærende prinsippene. Innledningsvis presenterer jeg kort konflikten i DR Kongo med vekt på FNs innsats i landet. Samtidig fremheves forholdene som fremtvang etableringen av intervensjonsbrigaden. Med utgangspunkt i den fremlagte forståelsen for stabiliseringsoperasjoner med sine tilhørende spenninger til doktrine og de tre bærende prinsippene, drøftes deretter FIBs praksis mot de fremstilte Capstone-kriteriene. Funnene kategoriseres og sammenstilles én tabell for hvert prinsipp.

4.1 MONUSCO

DR Kongo har siden freden etter den regionale krigen i 2003 befunnet seg i en syklisk voldsspiral, fremdrevet av etniske spenninger, kamp om naturressurser, landfordeling, autoritet, politisk lederskap og en stor tilstedeværelse av væpnede grupperinger (Tull, 2017, s. 173). Sentralregjeringens voldsmonopol og evne til å håndheve lov og orden betegnes som svært begrenset, i mange tilfeller fraværende. Følgelig lider landet av en svært ustabil sikkerhetssituasjon (Berdal, 2016). De nordlige og østlige delene fremheves som spesielt preget, hvor det i 2015 ble talt over 80 væpnede grupperinger bare i regionene Nord- og Sør-Kivu. Mange av disse anvender voldsstrategier rettet direkte mot sivilbefolkningen, samtidig som de praktiserer myndighetsutøvelse i fravær av legitime statlige sikkerhetsstyrker og institusjoner (Congo Research Group, 2018). Parallelt trenger 13.1 millioner personer i landet humanitær assistanse og beskyttelse, hvorav 4.5 millioner av disse er internt fordrevne (United Nations, 2018, s.4-8).

Som en respons på situasjonen i DR Kongo har FN hatt tilstedeværelse i landet siden 1999. Frem til 2010 ble FNs fredsoperasjon kalt *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC), før mandatfornyelsen i 2010 omdøpte den til MONUSCO. Som sin forgjenger ble også den nye fredsoperasjonen tildelt et mandat forankret i kapittel 7 som åpnet for “the use of all necessary means to”:

“(…) ensure the effective protection of civilians, including humanitarian personnel and human rights defenders, under imminent threat of physical violence, in particular violence emanating from any of the parties engaged in the conflict”

“(…) support the efforts of the Government of the Democratic republic of Congo to bring the ongoing military operations against the FDLR, the Lord’s Resistance army and other armed groups, to a completion (…)” (United Nations Security Council, 2010)

Til tross for et nytt mandat, ble MONUSCO av mange oppfattet som en nedskalering av MONUC (Spijkers, 2015, s. 98). Styrken viste seg i flere tilfeller uegnet til å implementere tildelte oppgaver, hvor gjentatte angrep mot sivilbefolkningen uten respons fra operasjonen ble fremhevet som spesielt kritikkverdig (Cammaert, 2013, s. 5). Da opprørsgruppen M23 med store sivile følgeskader beleiret Goma, nådde konflikten et kulminasjonspunkt som fremkalte respons fra FN. Dette resulterte i opprettelsen av intervensjonsbrigaden (Tull, 2017, s. 174).

FIB ble FNs første offensive element i en fredsbevarende operasjon. Den ble sammensatt av 3000 soldater fra Sør-Afrika, Tanzania og Malawi med artilleri, angrepshelikoptre, spesialstyrker og et rekognoseringskompani med evne til å oppdragsorganisere stridsgrupper fra sine tre bataljoner (Benson, 2016, s. 4). Med utgangspunkt i sikkerhetsrådsresolusjon 2098 ble styrken i 2013 autorisert til å nøytralisere væpnede grupperinger for å redusere trusselen mot sivilbefolkningen og forlenge statens autoritet, men også legge til rette for stabiliseringsaktiviteter (United Nations Security Council , 2013a, pkt 12b). Kort tid etter opprettelsen ble M23 bekjempet, og brigaden rettet oppmerksomheten mot opprørsgruppene Allied Defence Forces (ADF), Front for Patriotic Resistance (FPRI) og National Forces of Liberation (FNL), i samarbeid med kongoleisiske forsvarsstyrker (Benson, 2016, s. 5).

4.2 Samtykke

Dette delkapitlet drøfter intervensjonsbrigadens grad av samtykke i relasjon til Capstone-doktrinen krav om at dette skal eksistere fra vertsnasjonen og konflikstens hovedparter. Videre diskuteres det hvorvidt samtykke faktisk eksisterer gjennom å måle i hvilken grad konflikstens aktører tillater styrkens mandatimplementering, bevegelsesfrihet og aksepterer dens tilstedeværelse.

Capstone-doktrinen understreker at en fredsbevarende operasjon må ha samtykke fra vertsnasjonen og konflikstens hovedparter (United Nations, 2008) MONUSCO og FIB opererer i dag med et strategisk uttrykt samtykke fra DR Kongos sentralregjering (Stimson Center & Better World Campaign, 2016, s.7). Dette fremkommer tydelig av resolusjon 2098, hvor intervensjonsbrigaden tildeles nøytraliseringsoppgaver mot væpnede grupperinger i samarbeid med nasjonens sikkerhetsstyrker (FARDC). Samtidig understreker dokumentet at MONUSCOs oppdrag med å forlenge statlig autoritet i landets regioner regnes som én av operasjonens nøkkeloppgaver, og legger til at de væpnede grupperingene bidrar til å forhindre dette (United Nations Security Council, 2013a). Parallelt forsterkes regjeringens samtykkeerklæring gjennom fredsavtalen forfattet i "the Peace, Security and Cooperation Framework" (PSC) i 2013. Avtalen ble undertegnet av kongolesiske myndigheter og naboland med interesser i konflikten og gir eksplisitt uttrykk for at MONUSCO skal være en del av fredsprosessen (Institute for Security Studies, 2018). På samme måte gjør også resolusjon 2098 flere henvisninger til fredsavtalen. Videre forsterkes samtykkeoppfatningen av gjentatte uttalelser fra opposisjonspartiene om at legitime demokratiske valg kun vil være mulig med støtte fra FN og MONUSCO (United Nations Security Council, 2017, s. 4; United Nations Security Council, 2014, s.3). Oppsummert kan vi derfor si at regjeringens strategisk uttrykte samtykke, intervensjonsbrigadens samarbeid med myndighetenes sikkerhetsstyrker, PSC-rammeverket og uttrykt støtte fra opposisjonparti gjennom 31.desemberavtalen indikerer at fredsoperasjonen møter Capstone-doktrinenes krav til samtykke fra vertsnasjonen.

Vertsnasjonens samtykke regnes som en nødvendighet fra et juridisk perspektiv for at en fredsbevarende operasjon skal kunne operere på et lands territorium uten å karakteriseres som en intervensjon (Whittle, 2015, s. 872). Likevel sikter samtykkeprinsippet på å oppnå dypere strategiske effekter enn rent juridiske ved at konflikstens hovedparter og andre aktører i operasjonsområdet viser samarbeidsvilje, aksepterer styrkens tilstedeværelse og ikke hindrer dens bevegelsesfrihet. Dette skal igjen legge til rette for å kunne implementere mandatet og

samtidig redusere risikoen til FN-personellet (Müller, 2015, s. 365). PSC-rammeverkets ekskludering av væpnede grupperinger og resolusjon 2098s uttrykk om å nøytralisere disse, må derfor kunne sies å stå i sterk kontrast til Capstone-doktrinens uttrykk av prinsippet og de strategiske effektene dette sikter på å tilføre en fredsoperasjon.

Denne manglende politiske involveringen av væpnede grupperinger fremstår spesielt uheldig sett i lys av at kongolesiske myndigheter har vist seg uegnet til å bekjempe disse og deres lokale opprør uten involvering fra FN (Peter, 2015). Til tross for at disse ikke-statlige aktørene innehar en maktbase som sentralregjeringen egenhending ikke evner å overvinne, ansees de likevel ikke som hovedparter i konflikten. Dette skyldes at FN nekter å anerkjenne M23, LRA, ADF, FDLR, m.fl for å være legitime aktører, og dermed avstår fra å søke deres samtykke (Müller, 2015, s.365; de Coning, 2015, s. 18). Denne internasjonale legitimitetsfraskrivelsen representerer derimot nødvendigvis ikke aktørenes manglende støtte i lokalbefolkningen og heller ikke fravær av en politisk agenda (Peter, 2015, s. 358). Når mandatet som en utledet konsekvens av disse forholdene innrettes mot å nøytralisere grupperinger med betydelig militær og sosial innflytelse fremfor å søke politisk dialog, fraskriver MONUSCO seg muligheten til å oppnå samtykke gjennom andre midler enn tvangsmakt og reduserer samtidig eget handlingsrom (Müller, 2015). Intervensjonsbrigadens mandat og offensive operasjoner må derfor sies å avvike fra Capstone-doktrinen, nettopp fordi dens tilstedeværelse utelukkende avhenger av regjeringens samtykke.

Dersom intervensjonsbrigaden har samtykke fra regjeringen, men mangler dette fra andre aktører, ville en logisk slutning indikere at førstnevnte viste samarbeidsvilje, tillot mandatimplementering, ga styrken full bevegelsesfrihet og aksepterte tilstedeværelsen. Sistnevnte ville derimot motsatt seg samarbeid og gjennom ulike metoder hindret styrken fra å implementere mandatet. Data kan derimot tyde på at denne logikken avviker fra strategiske og operasjonelle realiteter.

For det første har president Kabila ved flere anledninger truet med å tilbaketrekke samtykket til operasjonen og videre uttrykt ønske om redusere antall fredsbevarere i DR Kongo. Disse uttalelsene har hovedsakelig fremkommet i valgsammenheng, både i 2011 og i relasjon til det kommende valget etter 31.desember-avtalen. Sikkerhetsrådet har derimot nektet å imøtekomme disse anmodningene (Stimson Center; Better World Campaign, 2016, s. 7; Spijkers, 2015, s.108).

For det andre tyder flere forhold på at MONUSCO og intervensjonsbrigadens mandatimplementering hemmes av sentralregjeringen og nasjonale sikkerhetsstyrker. Dette synliggjøres spesielt gjennom tilfeller hvor FNs bevegelsesfrihet innskrenkes av FARDC med en lammende effekt på operasjonens evne til å beskytte sivile (Reuters, 2018; United Nations, 2018). I et land større enn Vest-Europa og med et totalt styrketall på 16.000 soldater, tvinges MONUSCO til å samarbeide tett med nasjonale styrker for å kunne beskytte sivilbefolkningen mot et svært voldelig miljø (United Nations, 2018; United Nations Security Council, 2017). Faktum er likevel at myndighetene står for majoriteten av menneskerettighetsbruddene i landet og i flere områder utgjør en konstant trussel mot lokalbefolkningen gjennom brutale overgrep og samarbeid med grupperingene intervensjonsbrigaden har blitt satt til å nøytralisere (United Nations Security Council, 2017, s. 7; United Nations Security Council, 2014b, s.2). Samlet sett tyder disse forholdene derfor på at MONUSCO og intervensjonsbrigaden mangler reelt samtykke fra vertsnasjonen både på strategisk og lokalt nivå fordi mandatimplementeringen hemmes av deres uttalelser, aktiviteter og tidvis manglende samarbeidsvilje.

Mens vertsnasjonens formelt uttrykte samtykke delvis avviker fra strategiske og operasjonelle realiteter, styrkes antakelsen om manglende samtykke fra konfliktens øvrige parter gjennom flere typer data. For det første har intervensjonsbrigaden blitt utsatt for en rekke angrep fra aktører i Nord- og Sør-Kivu, hvor ADF og FDLR har vært spesielt fremtrende. Voldshandlingene har primært fremkommet under fellesoperasjoner med FARDC, men også blitt rettet direkte mot FIBs baseområder (United Nations Security Council, 2014b; United Nations News, 2014). Disse har resultert i store tapstall, blant annet i tilfellet hvor ADF drepte 15 og såret over 40 fredsbevarere i et angrep mot intervensjonsbrigadens baseområde i Beni (UN News, 2018; Daily Mail UK, 2018). I tråd med disse forholdene viser kvantitativ data en økning i angrep mot FN-personell etter innlemmelsen av intervensjonsbrigaden (United Nations, 2018). Videre underbygges FIBs sviktende samtykke blant ikke-statlige aktører av styrkens manglende evne til å diversifisere behandlingen av ulike lokale grupperinger. Med over 80 væpnede aktører i Nord- og Sør-Kivu preget av hyppig intern fragmentering med skiftende maktforhold og politiske målsettinger, begrenses brigadens omgang med disse til nøytraliseringsoppgavene fremstilt i mandatet. I så måte ekskluderes muligheten til å oppnå samtykke fra potensielt villige aktører (de Coning et al, 2017, s. 238). Disse forholdene indikerer at intervensjonsbrigaden opererer uten samtykke fra konfliktens ikke-statlige aktører i de nordlige og østlige delene av DR Kongo. Gjennom deres gjentatte angrep mot FIB og

vedvarende overgrep mot sivilbefolkningen viser de få tegn til å tillate mandatimplementering, bevegelsesfrihet eller aksept for styrkens tilstedeværelse.

Oppsummert indikerer flere forhold at intervensjonsbrigadens mandat og operasjoner avviker fra samtykkeprinsippet slik det fremstilles i Capstone-doktrinen. Til tross for at vertsnasjonen rent formelt har gitt samtykke til operasjonen, hindrer den mandatimplementering gjennom store menneskerettighetsbrudd og overgrep mot lokalbefolkningen. Samtidig begrenser nasjonens sikkerhetsstyrker MONUSCOs bevegelsesfrihet. Videre har president Kabila truet med å tilbaketrekke samtykket ved flere anledninger, noe som antyder en begrensning i regjeringens samarbeidsvilje.

Likevel finnes det største avviket fra Capstones beskrivelse av samtykkeprinsippet i intervensjonsbrigadens mandat. Mens doktrinen understreker at samtykke skal søkes fra alle konfliktens hovedparter, har Sikkerhetsrådet autorisert FIB til å gjennomføre offensive nøytraliseringsoperasjoner i samarbeid med DR Kongos sikkerhetsstyrker mot lokale væpnede aktører med relativt stor sosial og militær innflytelse. Mandatet uttrykker på denne måten at intervensjonsbrigaden har eliminert alternativet med å søke samtykke gjennom andre midler enn bruk av tvangsmakt. Dette fratar igjen intervensjonsbrigaden de strategiske effektene som prinsippet tradisjonelt sett har tilført fredsbevarende operasjoner, nemlig partenes samarbeid om mandatimplementering, ubetinget bevegelsesfrihet og en aksept for styrkens tilstedeværelse. Gjentatte angrep fra væpnede grupperinger mot både intervensjonsbrigaden og andre MONUSCO-enheter med stigende tapstall som resultat, indikerer at styrken opererer uten samtykke fra regionens hovedparter og mindre aktører - som den selv velger å ikke anerkjenne. Disse forholdene antyder følgende grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og Capstone-doktrinen:

SAMTYKKE: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		UTTRYKT SAMTYKKE	TILLATER MANDATIMPLEMENTERING	TILLATER BEVEGELSESFRIHET	TILLATER TILSTEDEVÆRELSE
ENHET:	VERTSNASJON	SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE
	HOVEDPARTER	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 6: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og samtykkeprinsippet

4.3 Upartiskhet

Dette delkapitlet drøfter intervensjonsbrigadens upartiskhet i relasjon til Capstone-doktrinen uttrykk om at ingen av konfliktens parter skal favoriseres eller forhåndsdommes, men behandles etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen. Samtidig vektlegges forholdet om at FN ikke skal endre maktbalansen mellom partene.

Capstone-doktrinen fremhever tydelig at en fredsbevarende operasjon ikke skal favorisere eller forhåndsdomme noen av partene, men behandle disse etter deres vilje til å etterkomme implementeringen av mandatet (United Nations, 2008). Dette står i kontrast til intervensjonsbrigadens mandat som pålegger styrken oppgaven med å nøytralisere spesifikt uttrykte grupperinger gjennom offensive operasjoner i samarbeid med kongolesiske sikkerhetsstyrker (United Nations Security Council, 2013a). I praksis knytter dette FIB uløselig til regjeringens side gjennom et militært samarbeid med én av partene mot de øvrige. Maktbalansen endres derfor i favør av myndighetene ved at nasjonale sikkerhetsstyrker på operasjonelt nivå i praksis tildeles en betydelig offensiv kapasitet med mandat til å understøtte deres kamp om legitimitet i regionen. I tråd med dette har myndighetene ved gjentatte anledninger understreket behovet for flere målrettede fellesoperasjoner mellom intervensjonsbrigaden og FARDC (United Nations Security Council, 2014c, s. 6). Med målsetting om å forlenge statlig autoritet gjennom offensive operasjoner som nøytraliserer innflytelsesrike aktører, favoriserer dermed mandatet tydelig én av konfliktens parter, nemlig DR Kongos sentralregjering.

Samtidig fremhever Brahimi-rapporten at det i enkelte tilfeller vil eksistere et klart skille mellom overgriper og offer. Med bakgrunn i dette understreker Capstone-doktrinen at partene skal behandles etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen, og åpner dermed for maktbruk mot aktører som forringer fredsprosessen eller gjennomfører overgrep mot sivile. De væpnede grupperingene i regionen har over lengre perioder basert seg på voldsstrategier rettet direkte mot lokalbefolkningen, og dermed skapt store lidelser. M23 gjennomførte en rekke brutale drap og voldtekter både før og etter beleiringen av Goma (Human Rights Watch, 2013). På samme måte fortsetter ADF, FDLR, FRPI og ulike Mai-Mai-grupperinger sine gjentatte overgrep i regionen og bidrar dermed til en vedvarende voldsspiral som skaper store humanitære lidelser (ACLED, 2015; United Nations Security Council, 2017b, s.7). Med beskyttelse av sivile som primæroppgave, indikerer disse forholdene at intervensjonsbrigadens bruk av makt mot M23 og påfølgende operasjoner mot FDLR og ADF isolert sett sammenfaller

med Capstone-doktrinenes syn på upartiskhet som håndtering av partene etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen.

Likevel skaper intervensjonsbrigadens ensrettede samarbeid med myndighetene en sterk spenning til Capstones formulering om at alle parter skal behandles etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen. Dersom operasjonene mot M23, ADF, FDLR, FRPI og Mai-Mai-grupperingene forankres i deres overgrep mot sivilbefolkningen, betyr dette at regjeringsstrykene logisk sett må møtes med tilsvarende sanksjoner for å tilfredsstille doktrinenes krav til upartiskhet. Statlige aktørers gjentatte overgrep mot sivilbefolkningen uten respons fra FN indikerer derimot en avvikende trend.

I 2012 gjennomførte FARDC en massevoldtekt av 103 kvinner og 33 barn på flukt fra M23s fremmarsj mot Goma. Soldatene som begikk overgrepet, unngikk derimot straffeforfølgelse (UN News, 2013; United Nations Security Council, 2014, s. 8) Paradoksalt nok ble intervensjonsbrigaden samtidig autorisert til å gjennomføre fellesoperasjoner med organisasjonen ansvarlig for overgrep i samme kategori som parten den ble satt til å nøytralisere. I forlengelsen av disse voldshandlingene peker store mengder data mot at nasjonale sikkerhetsstyrker fortsetter å utsette sivilbefolkningen for systematiske voldtekter og brutale drapshandlinger, hvor majoriteten av hendelsene forblir utstraffet (United Nations Security Council, 2013b, s.10; United Nations Security Council, 2014a, s.13; United Nations Security Council, 2016, s. 9-10; United Nations Security Council, 2017, s.10-11). Som en konsekvens av denne vedvarende trenden, konkluderte den strategiske gjennomgangen av MONUSCO i 2017 med at FARDCs enorme mengder overgrep og drapshandlinger rettet mot sivilbefolkningen nå har nådd et nivå som krever en revurdering av FNs samarbeid med styrken (United Nations Security Council, 2017, s. 12).

Doktrinelt sett ville denne store og vedvarende mengden overgrep logisk sett fremkalt handling fra intervensjonsbrigaden. Likevel knytter mandatet FIB uløselig til FARDC gjennom målsettingen om å forlenge statlig autoritet i landets regioner. Fellesoperasjoner mellom strykene og nøytralising av væpnede grupperinger utpekes som nøkkeloppgaver for å kunne implementere mandatet. I den forstand virker det usannsynlig at intervensjonsbrigaden vil kunne oppfylle kravet om å behandle partene etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen, nettopp fordi det eksisterer et grunnleggende motsetningsforhold mellom å intervenere upartisk og samtidig forlenge statlig autoritet. Mye tyder dermed på at mandatet på flere områder står i et spenningsforhold til doktrinen.

Mens mandatet knytter intervensjonsbrigaden til én av konfliktens parter, indikerer styrkens nasjonale sammensetning at andre forhold hemmer dens evne til upartisk håndtering av konfliktens aktører. Capstone-doktrinen vektlegger tydelig at fredsoperasjoner skal forankres i FNs ansvar for kollektiv sikkerhet og ikke knyttes til lands egeninteresser (United Nations, 2008). De tradisjonelle fredsbevarende operasjonene løste dette gjennom å sammensette styrker av land som ikke hadde direkte interesser i konflikten eller tette relasjoner til dens parter. I så måte ville disse kunne opprettholde prinsippet om upartiskhet ved at ingen av partene ble fordelaktig behandlet eller tilsvarende utsatt for sanksjoner forankret i deltakende lands nasjonale interesser (Karlsrud, 2018, s. 21; Findlay, 2002, s. 2). Intervensjonsbrigadens nasjonale sammensetning tyder derimot på at det kan foreligge spesielle insentiver blant de troppebidragsytende landene i å bekjempe spesifikke grupperinger i DR Kongo, mens andre faller utenfor denne interessesfæren.

FIB ble sammensatt av styrker fra Sør-Afrika, Malawi og Tanzania. Mens kontingenter i MONUSCOs konvensjonelle brigadestruktur tradisjonelt sett har operert med stor grad av risikoaversjon og manglende vilje til å bruke makt, beviste intervensjonsbrigaden innledningsvis en helt annen handlekraft og motivasjon til å implementere mandatet (Berdal, 2016, s. 17). Likevel avtok denne betraktelig etter nøytraliseringen av M23, og intervensjonsbrigaden ble i den påfølgende tiden omtalt som passiv og med manglende vilje til å gjennomføre nye offensive operasjoner (United Nations Security Council, 2014a, s. 17; Tull, 2017, s. 184). Denne kontrasten belyser to forhold som utfordrer intervensjonsbrigadens tilnærming til prinsippet om upartiskhet.

Før det første tyder flere forhold på at FIBs effektive nøytralisering av M23 kan forklares gjennom de troppebidragsytende nasjonenes egeninteresse i å beskytte kongolesiske myndigheter fra rwandisk tilstedeværelse i landet gjennom satellittgrupper. Rwandas betydelige støtte til M23 ble i 2012 dokumentert av både FN og organisasjonen "the South African Development Community" (United Nations Security Council, 2012, s. 3; Reuters, 2012). Tull (2018, s.177) og Berdal (2016, s.17) belyser i den sammenheng et intrikat mønster som indikerer sterk sør-afrikansk motstand mot rwandisk intervensjon på kongolesisk territorium og et behov for å beskytte økonomiske egeninteresser i regionen. Både Sør-Afrika og Tanzania ansees samtidig for å være allierte med rwandiske eksilgrupper i de østlige delene av DR Kongo, hvor sistnevnte knyttes tett til FDLR-ledere. Disse forholdene antyder at intervensjonsbrigadens motivasjon for å bekjempe M23 i stor grad må tilskrives nasjonale interesser i regionen og på kongolesisk territorium. I så måte vil dette bety et klart brudd med

Capstone-doktrinenes fortolkning av prinsippet om upartiskhet fordi troppebidragsytende land ser seg tjent med å endre konfliktenes maktbalanse og materialiserer dette gjennom intervensjonsbrigadenes offensive mandat.

Det andre forholdet som problematiserer FIBs upartiske håndtering av partene, knyttes til den manglende viljen til å gjennomføre offensive operasjoner mot de gjenstående væpnede grupperingene. FNs strategiske gjennomgang av MONUSCO i 2014 påpekte behov for å revitalisere intervensjonsbrigadenes *modus operandi* og henviste til avtakende operasjonell aktivitet rettet mot grupperingene uttrykt i mandatet etter nøytraliseringen av M23. Rapporten fremhevet videre at en vedvarende tilstedeværelse av ADF, FDLR og ulike Mai-Mai-grupperinger fortsatt utgjorde en vesentlig trussel mot lokalbefolkningen og svekket statens evne til legitim myndighetsutøvelse (United Nations Security Council, 2014a). Tre år senere konkluderte en ny og uavhengig gjennomgang med betydelig aktivitet av de samme aktørene i de østlige delene av DR Kongo. Samtidig påpekte rapporten nødvendigheten av å fjerne nasjonale reservasjoner (caveats) blant intervensjonsbrigadenes troppebidragsytende land for å øke styrkens evne til mandatimplementering (United Nations Security Council, 2017, s. 9)

Både Tull (2017) og Berdal (2016) argumenterer i tråd med denne trenden for at FIBs vedvarende inaktivitet etter 2013 og styrkens motvilje til å gjennomføre offensive operasjoner mot andre væpnede grupperinger, delvis kan forklares ved at Sør-Afrika og Tanzania nådde sine primære nasjonale målsettinger ved nøytraliseringen av M23. Dette svekker inntrykket av intervensjonsbrigaden som en upartisk aktør ytterligere fordi den selv i behandlingen av de væpnede grupperingene fremstår som inkonsekvent. Dersom nasjonale egeninteresser fra FIBs troppebidragsytende land bidro til å bekjempe M23, mens nøytraliseringen av de øvrige hindres av samme forhold, må brigaden regnes som direkte partisk i henhold til Capstone-doktrinenes uttrykk av prinsippet. Spesielt problematisk fremstår FIBs manglende evne til å håndtere partene på likt grunnlag til tross for deres kollektivt sviktende vilje til å etterkomme mandatimplementeringen.

Oppsummert indikerer diskusjonen at intervensjonsbrigadenes mandat og operasjoner avviker fra Capstones fremstilling. For det første skaper stabiliseringsmandatet et sterkt motsetningsforhold til doktrinenes krav om å behandle partene etter deres vilje til å etterkomme mandatimplementeringen. Sikkerhetsrådet har uløselig knyttet FIB til samarbeid med sentralregjeringen og dens sikkerhetsstyrker gjennom å autorisere offensive fellesoperasjoner med FARDC. Med målsetting om å forlenge statlig autoritet i operasjonsområdet gjennom å

nøytralisere væpnede grupperinger, vil lik behandling av partene målt i deres vilje til å etterkomme implementeringen i praksis være umulig og direkte kontraproduktivt gitt styrkens mål om å forsterke myndighetens forankring i regionen. På denne måten favoriseres statlige aktører gjennom FNs strategiske støtte til én av konfliktens parter. Intervensjonsbrigaden bidrar i den forstand til å endre den lokale maktbalansen i regionen.

For det andre viser intervensjonsbrigaden seg uegnet til å behandle de væpnede grupperingene likt, til tross for at alle begår store menneskerettighetsbrudd og dermed motsetter seg implementeringen av mandatet. Samtidig fremstår valget om å sammensette styrken av nasjoner med egeninteresser i konflikten som spesielt utfordrende i et upartiskhetsperspektiv. Dersom disse forholdene fører til ulik behandling av konfliktens parter, og samtidig bidrar til å forklare intervensjonsbrigadens manglende effektivitet etter nøytraliseringen av M23, avviker dette med Capstones uttrykk av prinsippet og sår samtidig tvil rundt FIBs kredibilitet og legitimitet.

Avslutningsvis må det legges til at de gjentatte menneskerettighetsbruddene og den humanitære krisen grupperingene har bidratt til å skape, krever resolutt handling fra operasjonen i tråd med mandatet om å beskytte sivile og responsibility to protect-rammeverket. Isolert sett kan derfor intervensjonsbrigadens operasjoner mot åpenbare overgrep tolkes som et tegn på upartiskhet. Likevel skaper statlige aktørers menneskerettighetsbrudd av samme karakter uten respons fra FIB en oppfatning av favorisering og manglende vilje til å sanksjonere mot FARDC, til tross for at beskyttelse av sivile fremheves som operasjonens prioriterte oppgave.

Disse forholdene indikerer følgende grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og Capstone-doktrinen:

UPARTISKHET: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		BEHANDLET ETTER VILJE TIL Å ETTERKOMME MANDATIMPLEMENTERING	IKKE FAVORISERT	IKKE FORHÅNDSDØMT	BEHANDLET ETTER VILJE TIL Å ETTERKOMME MANDATIMPLEMENTERING
ENHET:	VERTSNASJON	AVVIKENDE	AVVIKENDE	SAMSVARENDE	AVVIKENDE
	HOVEDPARTER	DELVIS SAMSVARENDE	SAMSVARENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 7: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og upartiskhetsprinsippet

4.4 Ikke-bruk av makt foruten i selvforsvar eller forsvar av mandatet

Dette delkapitlet drøfter intervensjonsbrigadens bruk av makt mot Capstone-doktrinen uttrykk om at dette skal gjøres i selvforsvar eller forsvar av mandatet, på taktisk nivå uten å søke militær nedkjempelse og samtidig begrenses i omfang og varighet.

Capstone fremhever at maktbruk kan anvendes i selvforsvar eller forsvar av mandatet. Majoriteten av dagens multidimensjonale operasjoner autoriseres derfor ”to use all necessary means” for å kunne utføre nettopp dette (United Nations DPKO/ DFS, 2015). Mandatenes kapittel 7-forankring muliggjør i den forstand robust maktbruk for å kunne beskytte sivile eller gjennomføre andre operasjonelle aktiviteter for å ivareta mandatimplementeringen (United Nations General Assembly, 2014, s. 4) Dette innebærer samtidig at maktbruken uløselig knyttes til defensive oppgaver, noe som igjen innebærer behov for utløsende faktorer for å anvende tvangsmakt. Rent praktisk vil dette kunne være væpnede angrep, overhengende trusler om forestående overgrep mot sivilbefolkningen eller handlinger rettet mot å forringe fredsprosessen (Müller, 2015, s. 367).

Ved å åpne for offensive operasjoner mot spesifikke aktører, bryter dermed resolusjon 2098 med doktrinen defensive fokus. Selv om hensikten knyttes til beskyttelse av sivile, understreker mandatet samtidig nødvendigheten av å nøytralisere væpnede grupperinger for å kunne forsterke statlig autoritet i regionen (United Nations Security Council, 2013a). I så måte blir offensiv maktbruk et helt essensielt virkemiddel ikke bare for å beskytte styrkens komponenter og regionens sivilbefolkning, men også myndighetene. Gitt de væpnede grupperingenes styrke og omfang, betyr dette at mandatet i praksis ikke lar seg implementere uten offensiv bruk av makt (Peter, 2015, s. 360). En utledet konsekvens av disse målrettede nøytraliseringsoperasjonene blir dermed at intervensjonsbrigadens maktbruk forankres i direkte offensive målsettinger fremfor en defensiv karakter knyttet til selvforsvar eller beskyttelse av mandatet. I så måte avviker dette fra Capstone-doktrinen fordi tvangsmakt blir en forutsetning for å kunne implementere mandatet og ikke et verktøy for å beskytte det. Sikkerhetsrådets autorisasjon av offensiv maktbruk får videre en annen uheldig konsekvens i relasjon til Capstone-doktrinen uttrykk av prinsippet.

Resolusjon 2098 forskyver anvendt maktbruk fra taktisk til strategisk nivå. Dette kommer som en konsekvens av at Sikkerhetsrådet i kraft av sitt ansvar for internasjonal fred og sikkerhet tildeler intervensjonsbrigaden oppdraget med å gjennomføre offensive operasjoner med målsetting om å nøytralisere spesifikke aktører (United Nations Security Council, 2013a).

Intervensjonsbrigadens strategiske ledelse har på denne måten valgt side i konflikten og påfølgende autorisert en operasjonell enhet til å forfølge egne målsettinger gjennom offensiv bruk av makt. Dermed har Sikkerhetsrådet anvendt makt på strategisk nivå mot en ikke-samtykkende part, i strid med Capstones uttrykk om at tvangsmakt kun skal anvendes på taktisk nivå av defensiv karakter. Dette indikerer videre at intervensjonsbrigadens mandat og operasjoner ligger nærmere fredsopprettingsopprettning enn fredsbevaring, nettopp fordi militær nedkjempelse i fravær av samtykke blir en forutsetning for å kunne implementere mandatet. Paradoksalt nok opererte MONUSCO i utgangspunktet med et kapittel 7-mandat som åpnet for å anvende tvangsmakt på taktisk nivå for å beskytte mandatet. Fra et juridisk og doktrinelt perspektiv medfører derfor Sikkerhetsrådets autorisasjon av offensive operasjoner mot ikke-samtykkende parter et avvik fra Capstones rammeverk for bruk av makt.

Likevel viser flere forhold at MONUSCO til tross for sitt robuste mandat, generelt sett har avstått fra å anvende makt selv av defensiv karakter (United Nations General Assembly, 2014, s.11; Berdal, 2016, s. 18). Resolusjon 2098s autorisasjon av offensive operasjoner og opprettelsen av intervensjonsbrigaden kan spores tilbake til en operasjonell nødvendighet i kjølvannet av gjentatte overgrep mot sivilbefolkningen over lengre perioder uten respons fra MONUSCO. Spesielt urovekkende betegnes M23s beleiring av Goma, hvor 1500 FN-soldater bivånet manøveren uten inngrep (Berdal, 2016, s. 14; United Nations General Assembly, 2014, s. 5). Til tross for at Sikkerhetsrådet har uttrykt at oppgavene med å nøytralisere væpnede grupperinger og beskytte sivile også innebærer de konvensjonelle brigadene, fortsetter flere av disse å vise betydelig risikoaversjon og manglende evne og vilje til å anvende makt selv for å forsvare sivilbefolkningen (Tull, 2017, s. 183; United Nations General Assembly, 2014, s.11; Berdal, 2016). Dette kan tyde på at Sikkerhetsrådets opprettelse av intervensjonsbrigaden og autorisasjonen av offensive operasjoner kan forankres i operasjonelle behov for å revitalisere en styrke uten evne til å beskytte eget mandat. FIB kan dermed betraktes som et helt nødvendig element for å kunne forsvare mandatet. Til tross for at dette innledningsvis resulterte i en effektiv nøytralisering av M23 og dermed midlertidig økt sikkerhet for lokalbefolkningen, kan dette likevel ikke forankres i nødvendigheten for å implementere eller beskytte av mandatet – nettopp fordi styrken i utgangspunktet hadde tilstrekkelig autorisasjon til å bruke makt for å gjøre dette.

Videre bryter resolusjon 2098 direkte med Capstones formulering om at maktbruk i en fredsbevarende operasjon ikke skal anvendes for å søke militær nedkjempelse av en aktør, noe som normalt overlates til en koalisjon av villige stater med autorisasjon fra FN gjennom et kapittel 7-mandat. Dette omtales normalt som opprettingsoperasjoner eller intervensjoner (United Nations, 2008). Gjennom resolusjon 2098 påtar Sikkerhetsrådet seg derimot denne rollen selv ved å autorisere intervensjonsbrigadens offensive operasjoner mot ikke-samtykkende parter. Dette bidrar samtidig til å åpne for sammenhengende bruk av offensiv makt, kun begrenset i varighet gjennom evnen til å nøytralisere de væpnede grupperingene. Sammenlikner vi disse valgene med andre pågående stabiliseringsoperasjoner med forholdsvis like utfordringer, ser vi at FN i disse tilfellene overlater offensive militæroperasjoner til andre aktører. I Mali løser FNs fredsbevarende operasjon MINUSMA oppgaver parallelt med den regionale styrken G-5 Sahel og den fransklede kontraterroroperasjonen Barkhane (Center for Strategic & International Studies, 2017). Dette regionale og multilaterale samarbeidet har holdt FNs maktbruk til det taktiske nivået og samtidig forhindret organisasjonen i å søke militær nedkjempelse av aktører som forhindrer mandatimplementeringen.

Oppsummert skaper FNs stabiliseringsmandat et problematisk utgangspunkt for å kunne møte Capstones krav til maktbruk kun i selvforsvar eller forsvar av mandatet. Dette belyses spesielt gjennom tre forhold. For det første blir offensiv bruk av makt en forutsetning for å kunne implementere mandatet, nettopp fordi de væpnede grupperingenes tilstedeværelse i seg selv forhindrer oppgaven med å forlenge statlig autoritet. Gitt FNs valg om å ikke anerkjenne disse som legitime aktører i konflikten, anvendes derfor offensive operasjoner som et direkte virkemiddel for å nå etablerte målsettinger. Dette driver prinsippet bort fra sin opprinnelige defensive karakter. For det andre fremkaller de konvensjonelle brigadenes manglende vilje til å beskytte mandatet sterkere involvering fra Sikkerhetsrådet. Sistnevntes målsetting om å nøytralisere væpnede grupperinger i samarbeid mellom FARDC og intervensjonsbrigaden forskyver maktbruken fra taktisk til strategisk nivå, og gjør dermed et konseptuelt sprang i retning av fredsoppretting. Avslutningsvis søker intervensjonsbrigaden med autorisasjon fra Sikkerhetsrådet militær nedkjempelse av aktører, noe som tydelig avviker fra Capstone-doktrinen. Disse forholdene indikerer følgende grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og Capstone-doktrinen:

BRUK AV MAKT: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		I SELVFORSVAR ELLER FORSVAR AV MANDATET	PÅ TAKTISK NIVÅ	IKKE SØKT MILITÆR NEDKJEMPELSE	BEGRENSET OMFANG OG VARIGHET
ENHET:	VERTSNASJON	AVVIKENDE	SAMSVARENDE	SAMSVARENDE	SAMSVARENDE
	HOVEDPARTER	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 8: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og prinsippet om maktbruk kun i selvforsvar eller forsvar av mandatet

5 KONKLUSJON

Denne oppgaven har gjennom en casestudie av MONUSCOs intervensjonsbrigade undersøkt hvordan styrkens mandat og operasjoner samsvarer med FNs doktrine for fredsbevarende operasjoner ved å anvende de tre bærende prinsippene som analyseenheter. Med bakgrunn i studiens funns, argumenterer jeg for at FIB på flere områder innenfor hvert prinsipp avviker fra FNs egen doktrine.

For det første søker ikke FN samtykke fra de væpnede grupperingene i de østlige delene av DR Kongo. Til tross for at sentralregjeringen av flere årsaker har vist seg uegnet til å bekjempe aktørene uten støtte fra FN, regnes likevel ikke disse som hovedparter i konflikten. I praksis innebærer dette at intervensjonsbrigaden opererer med samtykke kun fra myndighetene. Sentralregjeringen og dens sikkerhetsstyrker har samtidig manipulert uttrykt samtykke for egen vinning og ved flere anledninger redusert styrkens bevegelsesfrihet. Deres vedvarende menneskerettighetsbrudd og overgrep mot sivilbefolkningen bidrar videre til å hindre MONUSCO og intervensjonsbrigadens mandatimplementering. Mens Capstone-doktrinen understreker at samtykke skal tilføre en fredsbevarende operasjon nødvendig handlingsrom til å kunne implementere mandatet, beviser studien et klart fravær av disse effektene i intervensjonsbrigadens operasjonsområde. Dette fremkommer gjennom reduksjon av styrkens bevegelsesfrihet og angrep rettet direkte mot FIB. Samtidig indikerer data et økende antall dødsfall blant FN-personell etter innlemmelsen av intervensjonsbrigaden i MONUSCOs styrkestruktur. Dette tyder på et fravær av samtykke på lokalt nivå.

For det andre avviker styrkens stabiliseringsmandat og FNs valg om å ikke anerkjenne de væpnede grupperingene som hovedparter fra Capstone-doktrinens uttrykk av upartiskhetsprinsippet. Mandatet knytter intervensjonsbrigaden uløselig til samarbeid med myndighetenes sikkerhetsstyrker, noe som igjen hindrer FIB i å intervenere upartisk i relasjon til partenes vilje til å etterkomme mandatimplementeringen. Med store overgrep rettet mot sivilbefolkningen fra både de væpnede grupperingene og myndighetenes sikkerhetsstyrker, griper intervensjonsbrigaden hovedsakelig kun inn mot førstnevnte. Samtidig tyder mye på at Sør-Afrika og Tanzania inngikk i FIB med nasjonale interesser knyttet til å nøytralisere M23. Påfølgende har styrken vist motvilje til å gjennomføre offensive operasjoner av samme karakter mot de gjestående grupperingene. Dette peker mot en partisk håndtering av de væpnede grupperingene, og samtidig en tidvis manglende vilje til å beskytte eget mandat.

For det tredje blir maktbruk en avgjørende forutsetning for å kunne implementere mandatet, og ikke et verktøy for å beskytte det. Dette betyr at tvangsmakt anvendes i offensivt format, fremfor av defensiv karakter. Sikkerhetsrådets autorisasjon av offensive operasjoner mot spesifikt uttrykte grupperinger bidrar samtidig til å forskyve maktbruk fra taktisk til strategisk nivå. Videre søker intervensjonsbrigaden militær nedkjempelse, noe som knytter maktbruk til en vedvarende og sammenhengende prosess frem til grupperingene er nøytralisert. Disse forholdene avviker fra Capstones uttrykk om at maktbruk kan anvendes på taktisk nivå i selvforsvar eller forsvar av mandatet. Samlet sett indikerer mandatets autorisasjon av offensive operasjoner mot ikke-samtykkende parter, Sikkerhetsrådets strategiske involvering og tildelte nøytraliseringsoppgaver at intervensjonsbrigaden konseptuelt sett ligger nærmere fredsoppretting enn fredsbevaring. Den samlede konklusjonen blir dermed at MONUSCOs intervensjonsbrigade på flere områder innenfor hvert prinsipp avviker fra Capstone-doktrinens fremstilling av disse.

6 VEDLEGG: SAMSVARSTABELLER

SAMTYKKE: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		UTTRYKT SAMTYKKE	TILLATER MANDATIMPLEMENTERING	TILLATER BEVEGELSESFRIHET	TILLATER TILSTEDEVÆRELSE
ENHET:	VERTSNASJON	SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE	DELVIS SAMSVARENDE
	HOVEDPARTER	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 6: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og samtykkeprinsippet

UPARTISKHET: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		BEHANDLET ETTER VILJE TIL Å ETTERKOMME MANDATIMPLEMENTERING	IKKE FAVORISERT	IKKE FORHÅNDSDØMT	BEHANDLET ETTER VILJE TIL Å ETTERKOMME MANDATIMPLEMENTERING
ENHET:	VERTSNASJON	AVVIKENDE	AVVIKENDE	SAMSVARENDE	AVVIKENDE
	HOVEDPARTER	DELVIS SAMSVARENDE	SAMSVARENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 7: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og upartiskhetsprinsippet

BRUK AV MAKT: FIBS MANDAT OG OPERASJONER MÅLT MOT VERTSNASJON OG HOVEDPARTER					
CAPSTONE-KRITERIER:		I SELVFORSVAR ELLER FORSVAR AV MANDATET	PÅ TAKTISK NIVÅ	IKKE SØKT MILITÆR NEDKJEMPELSE	BEGRENSET OMFANG OG VARIGHET
ENHET:	VERTSNASJON	AVVIKENDE	SAMSVARENDE	SAMSVARENDE	SAMSVARENDE
	HOVEDPARTER	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE	AVVIKENDE

Tabell 8: Grad av samsvar mellom FIBs mandat og operasjoner og prinsippet om maktbruk kun i selvforsvar eller forsvar av mandatet

7 LITTERATURLISTE:

- ACLED. (2015, 09 9). *Counter-Insurgency and Violence Against Civilians in Eastern Congo*. Retrieved 03 19, 2018, from Armed Conflict Location & Event Data Project: Real Time Analysis of Political Violence across Afrika: <https://www.crisis.acleddata.com/counter-insurgency-and-violence-against-civilians-in-eastern-congo/>
- Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2010). *Understanding Peacekeeping* (Second Edition ed.). Cambridge: Polity Press.
- Benson, J. (2016). *The UN Intervention Brigade: Extinguishing Conflict og Adding Fuel to the Flames?* Broomfield, USA: One Eart Future.
- Berdal, M. (2016, 08 30). The State of UN Peacekeeping: Lessons from Congo. *Journal of Strategic Studies*, pp. 1-30.
- Berdal, M., & Ucko, D. H. (2015). The Use of Force in Peacekeeping Operations. *The RUSI Journal*(160:1), 6-12.
- Cammaert, P. (2013, 07). The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo. *International Peace Institute*, pp. 1-13.
- Center for Strategic & International Studies. (2017, 11 15). *CSIS: Center for Strategic & International Studies*. Retrieved 03 19, 2018, from <https://www.csis.org/analysis/understanding-g5-sahel-joint-force-fighting-terror-building-regional-security>
- Congo Research Group. (2015, 11 20). Retrieved 03 13, 2018, from <http://congoresearchgroup.org/mapping-of-armed-groups-in-eastern-congo-october-2015/>
- Coning, d. C., Aoi, C., & Karlsrud, J. (2017). *UN Peacekeeping Doctrine In a New Era*. New York: Routledge.
- Daily Mail UK. (2017, 12 08). *Daily Mail.com*. Retrieved 03 19, 2018, from <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-5160057/Large-number-UN-peacekeepers-killed-Congo-attack.html>
- de Coning, C. (2015). Peacekeeping Doctrine. In N. I. Affairs, & M. Peter (Ed.), *United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice*. Oslo: NUPI.
- Eknes, Å. (1995). *FNs fredsbevarende operasjoner*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.

- Findlay, T. (2002). *The Use of Force in UN Peace Operations*. New York: Oxford University Press.
- Grønmo, S. (2002). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen. In H. Holter, & R. Kalleberg, *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hank, T., & Dul, J. (2009, 6). Pattern Matching. *ERIM Report Series Research in Management*, p. 6.
- Holt, V., Taylor, G., & Kelly, M. (2009). *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Success, Setbacks and Remaining Challenges*. Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. New York: United Nations.
- Human Rights Watch. (2013, 07 22). *Human Rights Watch*. Retrieved 03 19, 2018, from <https://www.hrw.org/news/2013/07/22/dr-congo-m23-rebels-kill-rape-civilians>
- Institute for Security Studies. (2018, 03 18). *Institute for Security Studies*. Retrieved from Institute for Security Studies
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2015). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Karlsrud, J. (2018). *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Oslo: Palgrave Macmillan.
- Kjeksrud, S. (2010). FNs strategiske dilemma: Bruk av makt for fred. In T. Nyhamar, *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kjeksrud, S., & Vermeij, L. (2017). Protecting Governments from Insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali. In d. C. Coning, C. Aoi, & J. Karlsrud, *UN Peacekeeping Doctrine in a New Are*. New York: Routledge.
- Müller, L. (2015, 06 13). The Force Intervention Brigade - United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. *Journal of Conflict and Security Law*(20).
- Peter, M. (2015). Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. *Global Governance*(21), pp. 351-370.
- Reuters. (2012, 10 17). *Reuters*. Retrieved 03 20, 2018, from <https://www.reuters.com/article/us-congo-democratic-rwanda-uganda/exclusive-rwanda-uganda-arming-congo-rebels-providing-troops-u-n-panel-idUSBRE89F1RQ20121017>

- Reuters. (2017, 03 28). *Reuter*. Retrieved 03 19, 2018, from <https://www.reuters.com/article/us-congo-violence-un/congo-forces-targeting-civilians-denying-peacekeepers-access-u-n-idUSKBN16P0EJ>
- Solhjell, R. (2018, 03 13). *Store norske leksikon*. Retrieved from Store norske leksikon: DR Kongos samtidshistorie: https://snl.no/DR_Kongos_samtidshistorie
- Spijkers, O. (2015). The Evolution of United Nations Peacekeeping in the Congo. (19), 88-117.
- Stimson Center. (2016, Oktober 17). *Protection of Civilians by the UN Peacekeeping Mission in Mali*. Stimson Center.
- Stimson Center; Better World Campaign. (2016). *Challenges and Path Forward for MONUSCO*. Stimson Center.
- Tull, D. M. (2017, 9 02). The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. *International Peacekeeping*(25:2), pp. 167-190.
- UN News. (2013, 05 08). *UN News*. Retrieved 03 20, 2018, from <https://news.un.org/en/story/2013/05/439112-un-report-confirms-nearly-200-women-and-girls-raped-congolese-troops-rebels>
- UN News. (2017, 12 08). *UN News*. Retrieved 03 19, 2018, from UN News: <https://news.un.org/en/story/2017/12/638812-dr-congo-over-dozen-un-peacekeepers-killed-worst-attack-blue-helmets-recent>
- United Nations . (2018, 2 28). *United Nations Peacekeeping*. Retrieved 03 19, 2018, from United Nations Peacekeeping: Fatalities by Year, Mission and Incident Type: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyearmissionincidenttype_5a_5.pdf
- United Nations. (1996). UNEF. In *The Blue Helmets* (pp. 35-55). New York: UN: Department of Public Information.
- United Nations. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations .
- United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. In U. N. Support. New York: United Nations.
- United Nations. (2015). *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations: Uniting Our Strengths For Peace - Politics, Partnership and People*. New York: United Nations.

United Nations. (2017, 03 18). *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo*. Retrieved 03 19, 2018, from <https://monusco.unmissions.org/en/monusco-expresses-serious-concern-over-recent-developments-kananga>

United Nations. (2018a, 1 31). *MONUSCO: United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo*. Retrieved from MONUSCO: Background: <https://monusco.unmissions.org/en/background>

United Nations. (2018b, 03 2). *United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*. Retrieved from <http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>

United Nations. (2018c, 3 4). *United Peacekeeping*. Retrieved from <https://peacekeeping.un.org/en/military>

United Nations DPKO/ DFS. (2015). *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. New York: United Nations.

United Nations General Assembly. (2014). *Report of the Office of Internal Oversight Services: Evaluation and reslt of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations* . New York : United Nations.

United Nations News. (2014, 10 22). *United Nations News*. Retrieved 03 19, 2018, from <https://news.un.org/en/story/2014/10/481712-dr-congo-un-mission-comes-under-attack-steps-security#.WPqf0hIrJPM>

United Nations Security Council. (2010). *Resolution 1925*. New York: United Nations.

United Nations Security Council. (2012). *Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*. New York: United Nations.

United Nations Security Council. (2013a). *S/RES/2098*. New York: United Nations.

United Nations Security Council. (2013b). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.

United Nations Security Council. (2014a). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo submitted pursuant to paragraph 30 of Security Council Resolution 2147*. New York: United Nations.

- United Nations Security Council. (2014b). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council. (2014c). *Resolution 2147*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council. (2016). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council. (2017a). *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council. (2017b). *Special Report of the Secretary-General on the strategic review of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.
- United Nations: General Assembly . (2017). *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations.
- Våge, A. S. (2014). *Violence against civilians - case-studies of perpetrators* . Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Whittle, D. (2015). Peacekeeping in Conflict: the Intervention Brigade, Monusco, and the Application of International Humanitarian Law to United Nations Forces. *Georgetown Journal of International Law*.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. (5 ed.). Thousand Oaks: Sage.